

COLOMBIA

Implementación de la Agenda 2030: ¿Los "socios" están cumpliendo?

Asociación Ambiente y Sociedad

El Informe Nacional para Colombia comienza con comentarios sobre el marco regional para el establecimiento y puesta en funcionamiento del esquema de Asociaciones Público Privadas (APP) y del fortalecimiento del papel de la empresa privada para el desarrollo de infraestructura. El documento está estructurado en tres partes: Primero, presenta un panorama regional de cómo va la implementación de las AAP en Latinoamérica y las principales problemáticas que se han identificado de este esquema, haciendo énfasis en el papel de la Banca Multilateral en la implementación de este esquema. En segundo lugar, enfocándonos en el análisis a nivel nacional, se presentan algunos enfoques que el gobierno colombiano ha adoptado para priorizar el desarrollo de los sectores minero-energéticos y de infraestructura de transporte, principalmente en la política del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, donde se introdujeron los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Como se verá, el desarrollo de estos sectores está ligado al fortalecimiento del papel de la empresa privada para lo cual se ha fortalecido la institucionalidad pública y se han fomentado Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (PINES). En tercer lugar, se presenta el estado de implementación del marco legal e institucional para las APP y se exponen algunos casos que reflejan las problemáticas que enfrenta este esquema, que ha sido una prioridad para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial y también hospitalaria como es el caso del sector salud en el caso de Bogotá, Distrito capital.

Mirada regional al estado de implementación de APPs en Latinoamérica¹:

Las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y otras entidades agrupadas en torno al crecimiento económico y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, consideran que la inversión en infraestructura es vital para los países en desarrollo y la superación de la pobreza, sobre todo respecto de la prestación de servicios básicos como carreteras, abastecimiento de agua, saneamiento y electricidad.

Las IFIs han realizado estudios para demostrar la correlación entre la inversión en infraestructura y el crecimiento económico y han concluido que los bajos niveles de inversión en América Latina y el Caribe (ALC) han creado una considerable brecha de infraestructura, por tanto, es necesario inyectar cantidades considerables de capital en dichos sectores estratégicos en la región. Ante este desafío la banca multilateral resolvió estimular la inversión privada mediante: (a) fortalecimiento de la capacidad regulatoria e institucional para elaborar una cartera de proyectos bien preparados y (b) potenciar la infraestructura como clase de activo para canalizar los ahorros privados hacia este sector.

¹ Esta sección hace parte del documento *Questions about the role of International Financial Institutions in the implementation of Public-Private Partnerships (PPPs)* (Cruz y Estrada, 2017)

Para promover la activa participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y prestación de servicios, encontramos que la Corporación Financiera Internacional (IFC) por sus siglas en inglés por parte del Grupo del Banco Mundial, juega un papel prioritario en apoyo a las APP a través de tres modalidades:

1. Desarrollo de entornos favorables que faciliten la inversión privada en infraestructura, tales como: marcos de políticas, reglamentos de participación privada; eliminación de barreras normativas y burocráticas. También diseño y el fortalecimiento de nuevas instituciones para apoyar la participación privada en la infraestructura.
2. Apoyo en la elaboración de modelos financieros, contratos y documentos de licitación.
3. Procesos de sensibilización y divulgación de conocimiento sobre las cuestiones clave relacionadas con el desarrollo de la infraestructura privada.

El Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) del grupo del BID, se especializa en trabajar con el sector privado brindando asistencia técnica, donaciones e inversión de capital al sector. La agenda de promoción de las APP se concreta en las siguientes acciones:

- a) fortalecimiento del marco regulatorio y financiero,
- b) apoyo técnico para la identificación y la preparación de proyectos APP,
- c) apoyo financiero en la ejecución de los proyectos,
- d) manejo fiscal de contingencias,
- e) actividades de conocimiento y difusión.

Adicionalmente, se han elaborado múltiples documentos y plataformas web que sirvan de guía, tanto para el sector público y privado, para mejorar el marco normativo, la estructuración de los proyectos, financiación, divulgación de la información, ejecución y gestión de las APP

La cooperación técnica y económica que ha brindado la Banca Multilateral, han surtido efecto fomentando la flexibilización de normas que son consideradas como obstáculos para la implementación de las APP, como es el

caso de las normas ambientales, arqueológicas, étnicas, de rendición de cuenta y tributarias (PPPIRC, 2016) (BM; BAD y BID, 2014) (Calle, 2013) (Campos & Coelho, 2015) (Mainhardt, 2016). Además, se han fortalecido las agencias nacionales y la creación de unidades APP, enfocadas principalmente en lograr proyectos que sean atractivos tanto para quien va ejecutar el proyecto como para los financiadores.

Herramientas de evaluación y medición de APPs

Las Ifis diseñaron herramientas de medición de la implementación y del grado de avance de los marcos normativos e institucionales en los países donde se realizan proyectos APP. Dichos mecanismos muestran una mejoría en los marcos regulatorios y en el ambiente político y económico que ha facilitado el incremento de proyectos ejecutados bajo este esquema, y el nivel de implementación de esta modalidad. Las evaluaciones sirven para conocer el nivel de compromiso de los gobiernos en la materia.

Los dos documentos de evaluación que revisamos son: el Infrascopio 2014 y el Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017 (de ahora en adelante Benchmarking).

El Infrascopio (2014) es un índice elaborado por The Economist Intelligence Unit (EIU) con el apoyo financiero del BID a través del FOMIN. Actualmente es la cuarta edición de una herramienta interactiva y un índice de referencia que evalúa la capacidad de los países de ALC para llevar a cabo APP en infraestructura. Sus variables de estudio son: (i) marco regulatorio; (ii) marco institucional; (iii) experiencias y éxito de los proyectos (Madurez operativa); (iv) clima de inversiones; (v) facilidades financieras (Instrumentos financieros); y (vi) la actividad a nivel subnacional. Se sostiene que Chile, Brasil, Perú, México y Colombia son los cinco países líderes en la implementación de las APPs en la región.

A su vez, el Área de Soluciones Transversales para Asociaciones Público Privadas (PPP CCSA por sus siglas en inglés) del GBM, elaboró el Benchmarking. Este documento comparó la aplicación de buenas prácticas

plasmadas en los marcos normativos de los países que garantizan la transparencia y el fomento de la competencia leal teniendo en cuenta cuatro áreas clave del ciclo de proyectos APP: (i) preparación, (ii) proceso de contratación, (iii) gestión del contrato y (iv) gestión de iniciativas privadas (USPs por sus siglas en inglés).

Consecuencias de incentivar la implementación de las APP

Sobre la implementación de las APP, se han identificado los siguientes efectos: (i) fortalecimiento del poder económico de las empresas; (ii) captura corporativa del estado y corrupción, (iii) el detrimento de las finanzas públicas y por lo tanto un impacto negativo sobre las comunidades (o usuarios de las APP) poniendo en entredicho el verdadero compromiso con la superación de la pobreza y el fomento del bienestar social.

Captura corporativa del Estado e incremento de la corrupción

El efecto más nocivo del enfoque de la Banca Multilateral, ha sido la captura del estado por parte de corporaciones. La corrupción que se observa tanto en el sector público como en algunas empresas que participan de APPS, han contribuido a fortalecer a un grupo privilegiado de éstas, se han detectado sobre costos, y el aumento del intercambio de altos ejecutivos, que pasan del sector público al privado y viceversa (“puerta giratoria”).

Los casos de corrupción se asocian con grupos empresariales y económicos que, articulados con los estados, imponen sus agendas e intereses. En ese sentido, el discurso central de la Banca que propone darle al sector privado un papel central y otorgarle facilidades jurídicas y financieras para el desarrollo de infraestructura, ha estimulado que se usen las APP para favorecer a estos grupos por encima del interés social y ambiental de los proyectos (Hall, 2015).

Fortalecimiento del poder económico de las empresas

Articulado con lo expuesto en el punto anterior y lo observado en el siguiente apartado, durante los últimos años algunas familias (como en el caso de México) (Sandoval, 2016) han concentrado contratos suscritos bajo el esquema de APP, o empresas (como Odebrecht) han firmado importantes contratos APP con entidades públicas que ha favorecido su poder económico situándose como los actores empresariales más importantes para la construcción de infraestructura en ALC. El impulso de las APP por parte de las IFIs, en vez de estar acorde con su cometido de reducir la pobreza mundial, ha ocasionado una concentración del poder económico en las manos de unas pocas élites económicas y empresariales, cuyas conductas han generado oligopolios, monopolios y carteles (Hall, 2015).

Detrimento de las finanzas públicas del país

Las APP, en vez de ser una medida para aliviar las cargas financieras del Estado, ha ocasionado que las entidades públicas asuman compromisos financieros más allá de lo aceptable para sus economías. Esto se ha generado debido a los siguientes factores: 1) proyectos que se han estructurado con sobrecostos; 2) por presión del sector privado; 3) renegociaciones durante la ejecución de los proyectos, donde el estado debe disponer más recursos públicos para el proyecto; 4) incorrecta asignación de riesgos donde el estado asume o comparte riesgos que, debido a la falta de preparación de la APP, obligan a destinar recursos para cubrir las contingencias; 5) por último, pero no menos importante, por la deuda fuera de balance, que además de ser un violación al principio de transparencia y de rendición de cuentas, ocasiona que el estado no pueda cuantificar idóneamente sus pasivos y se endeude más de lo que puede soportar (Hall, 2015) (Romero, 2015) (Eurodadd, 2017) (Sandoval, 2016) (Caliari, 2014).

Efecto contrario a los objetivos de la Banca Multilateral. Recargando los sobrecostos al estado o los usuarios

De otro lado, el impulso que las IFIs le han dado a las APP, va en contravía de sus pilares centrales: acabar con la pobreza extrema, promover la prosperidad compartida, el desarrollo sostenible y la inclusión social e igualdad. Los altos costos para las finanzas públicas que han supuesto los contratos APP, son asumidos por los ciudadanos de dos formas: a través de impuestos o destinando recursos públicos (que originalmente son para otros sectores como la salud, educación vivienda, agua potables y alimentación) a pagar los pasivos del estado. Adicionalmente, cuando algunos riesgos le son trasladados al sector privado, puede ocurrir un aumento de los costos de peajes o tasas por el uso de los servicios.

Asociaciones Público Privadas en Colombia Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y el impulso de los sectores productivos

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación*”, el gobierno colombiano plantea que los sectores minero-energético, de hidrocarburos y transporte, jugarán un papel clave para garantizar el desarrollo económico sostenido e inclusivo ya que generará importantes recursos para financiar las inversiones que sirvan para la consolidación de la paz y la lucha contra de la desigualdad. Sin embargo, los sectores productivos mencionados han sido uno de los principales focos de conflictividad social en el país por sus impactos en los derechos humanos y en el ambiente. Por ejemplo, el gobierno ha priorizado el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (PINES) que, tal y como lo reconoce el CONPES 3762 de 2013², son proyectos que necesitan adelantarse por sus beneficios económicos, pero que presentan dificultades como los siguientes: la

adquisición de predios, la consulta previa a comunidades, los permisos y trámites ambientales, las relaciones con las comunidades locales, y las dificultades de las entidades públicas en la solución de problemas jurídicos.

Para garantizar el impulso de los sectores productivos y de los proyectos, una de las líneas de acción del PND2014-2018, denominada *Competitividad e Infraestructura Estratégicas* pretende fomentar la participación del sector privado mediante las siguientes estrategias: 1) Incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo; 2) Contribuir al desarrollo productivo y la solución de desafíos sociales del país a través de la ciencia, tecnología e innovación; 3) Promover las TIC como plataforma para la equidad, la educación y la competitividad; 4) Proveer la infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial; 5) Consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional³. En ese sentido, se ha fortalecido la institucionalidad en el sector minero energético y de transporte y se le ha facilitado a la empresa privada su participación en los proyectos de infraestructura mediante el esquema de Asociación Público Privada.

Sector Minero Energético

El sector minero-energético es uno de los principales motores del desarrollo del país. Dentro del este sector, los hidrocarburos son el principal recurso que aporta al PIB. La minería se ha caracterizado por la diversidad en el ejercicio de la actividad, en características tales como la escala de producción, el tipo de mineral producido y el grado de formalidad.

2 CONPES 3762: LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE INTERÉS NACIONAL Y ESTRATEGICOS- PINES. Puede consultarse en: <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2013/08/docum ento-conpes-3762-de-2013.pdf>

3 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Tomo 1. Consultado en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

La institucionalidad minera se ha fortalecido mediante la creación de la Agencia Nacional de Minería (ANM), como la autoridad minera a nivel nacional y en consecuencia es la responsable de la administración de los recursos mineros.

En concreto, el PND 2014-2018, en su objetivo de consolidar el desarrollo minero-energético, tiene las siguientes estrategias: 1) aprovechar responsablemente los hidrocarburos, contribuyendo al desarrollo sostenible; 2) expandir y consolidar el mercado del gas combustible; 3) garantizar el abastecimiento de combustibles líquidos y biocombustibles; 4) ampliar la cobertura y calidad de la energía eléctrica; 5) consolidar al sector minero como impulsor del desarrollo sostenible del país, con responsabilidad social y ambiental.

En el caso del sector energético, el actual gobierno está impulsando la consolidación de importantes obras hidroeléctricas que han sido detonantes de conflictos ambientales significativos, como lo son: El Quimbo (Huila); Hidrosogamoso (Santander); e Hidroituango (Antioquia). Por su parte, en el sector de hidrocarburos, adicional a la regulación del sector en el Código de Minas, el gobierno está construyendo un escenario para facilitar la exploración y explotación de crudos no convencionales, algunos de los cuales requieren de la técnica del fracking para su extracción, lo que representa un peligro por las afectaciones que la técnica genera sobre el recurso hídrico. De igual forma, se ha anunciado que Caquetá y Putumayo serán dos de los departamentos donde se concentraría la mayor actividad de exploración y explotación de hidrocarburos, hecho que ha despertado preocupaciones por las posibles afectaciones a la Amazonía colombiana⁴.

Sector de infraestructura

La institucionalidad para el sector de la infraestructura también se fortaleció mediante la creación de la Agencia

Nacional de Infraestructura (ANI), como una entidad técnica a cargo de la estructuración y administración de las concesiones. Adicionalmente, la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) tiene la tarea de gestionar recursos y diseñar instrumentos que faciliten la financiación a largo plazo de nuevos proyectos. Entre estos instrumentos están las Asociaciones Público Privadas para lo cual se expidió la Ley de Asociaciones Público Privadas (Ley 1508 de 2012) y se definió un nuevo marco legal para el desarrollo de proyectos con participación privada.

Para dar marcha a proyectos estratégicos para la infraestructura de transporte, el Gobierno Nacional contempla las siguientes estrategias en el PND 2014-2018: 1) a través de la ANI se estructuró e inició la contratación del programa conocido como la Cuarta Generación (4G) de Concesiones que contempla más de 40 proyectos con una inversión cercana a los \$ 47 billones, principalmente a ejecutarse bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas; 2) se inició el proyecto para garantizar la navegabilidad del río Magdalena entre Barranquilla y Puerto Salgar, proyecto también conocido por ser la primera APP del país; 3) mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria del país; 4) se dispuso la estrategia para retomar el tren en Colombia, la cual inició con el contrato para la rehabilitación de los corredores férreos La Dorada-Chiriguana y Bogotá-Belencito.

Los recursos para el financiamiento del programa de obras viales de cuarta generación (4G) provendrán principalmente de fondos de deuda en los que participan una multiplicidad de actores importantes, especialmente la banca multilateral y los fondos de pensión. Hasta el momento se han creado dos fondos:

- En el año 2014 la CAF banco de desarrollo de América Latina, aprobó la inversión de USD 50 millones en un fondo de capital privado que otorgará deuda principal a proyectos de infraestructura en Colombia. El tamaño objetivo de este Fondo es de 1.000 millones de dólares contará con CAF y Ashmore Group como gestores

⁴ Caquetá y Putumayo, las regiones donde se concentrará la exploración petrolera. Consultado el 06/04/2017 en:

<http://www.portafolio.co/economia/caqueta-y-putumayo-las-regiones-donde-se-concentrara-la-exploracion-petrolera-499965>

profesionales⁵. Entre los inversionistas iniciales del fondo están las empresas Porvenir, Colfondos, Ashmore, Protección y la Financiera de Desarrollo Nacional⁶.

- A inicios del año 2016, las empresas Sura Asset Management y Credicorp Capital, anunciaron la firma de una alianza para desarrollar grandes proyectos de infraestructura en Colombia, con los que movilizarán recursos privados. Se creó el Fondo de Capital Privado 4G Credicorp Capital/Sura Asset Management, que cuenta con recursos por aproximadamente US\$ 400 millones, y está orientado a la financiación directa de obras de infraestructura vial en Colombia, principalmente proyectos de carreteras de cuarta generación (4G)⁷. Para este caso, la Corporación Financiera Internacional, institución que financia al sector privado y que pertenece al Banco Mundial, participa como accionista del holding Sura Asset Management, con un 4,9%. El fondo se estima en 1 billón 320 millones de pesos y se destinará para la financiación de largo plazo de proyectos de infraestructura vial que sean estructurados como APP y que sean adjudicados por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (Cruz, 2017).

Estado de implementación de Asociaciones Público Privadas en el país

Según el Gobierno Nacional, las APP serán un esquema de contratación en los entes territoriales en sectores sociales de cara al postconflicto (educación, salud, vivienda y agua, cultura, rural entre otros), en sistemas de transporte masivo y en el sector de servicios públicos.

⁵ Véase: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2014/07/caf-aprobo-fondo-de-deuda-senior-para-infraestructura-en-colombia-por-usd-1000-millones/?parent=14147>

⁶ Véase: <http://www.dinero.com/economia/articulo/caf-lanza-primero-fondo-deuda-privada-para-financiar-4g-14-billones/216416>

⁷ Véase: <https://www.credicorpcapital.com/inicio/analisisypublicaciones/articulosdeinteres/nuevofondodeinfra>

En concreto, la estrategia de capital privado para la provisión de infraestructura en el PND 2014-2018 tiene los siguientes componentes: 1) priorización y planeación de proyectos de iniciativa privada, 2) ejecución por parte de más entidades públicas, 3) menos restricciones para las entidades territoriales, 4) optimización del uso de predios públicos para el desarrollo de proyectos, y 5) mitigación de riesgos retenidos en proyectos de iniciativa privada⁸.

En ese sentido, el estado colombiano cuenta con un marco jurídico desarrollado que permite el ejecutar proyectos bajo esquemas APP. Existe la Ley 1508 de 2012 “Por la cual Se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas” y que está reglamentada por el Decreto 1467 de 2012 el cual abordó temas como términos y condiciones para la selección del asociado, celebración y ejecución del contrato, procedimientos y criterios de selección de las iniciativas públicas y privadas, aportes de las entidades públicas y las condiciones para el cumplimiento de la disponibilidad, los niveles de servicio y los estándares de calidad que deben cumplir las APP. En Colombia, las concesiones deberán tener una duración de treinta años y la inversión debe ser superior a los 6000 salarios mínimos mensuales vigentes.

Así mismo, el PND 2014-2018 fortaleció el marco normativo de las APP introduciendo cambios significativos como facilitar la participación del Estado y de entidades descentralizadas en la financiación de los proyectos de APP para proveer u operar sistemas de transporte público urbano. Facultó al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y entidades equivalentes a nivel territorial, para evaluar y priorizar los proyectos de APP diferentes a los del transporte, ya que estos se encuentran regulados por la Ley 1673 de 2013 y su planeación la realiza la Agencia nacional de Infraestructura (ANI).

⁸ PND 2014-2018. Óp. Cit.

Por otro lado, a través del decreto Decreto 0280 del 18 de febrero de 2015, se creó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015. La Comisión está integrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Departamento Administrativo de la Presidencia; Departamento Nacional de Planeación; Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Su objetivo principal es implementar los ODS a través de políticas públicas, planes, acciones y programas, con planificación prospectiva, y el monitoreo, seguimiento y evaluación de estos objetivos. El Decreto establece que una de las funciones de la comisión es *“estructurar esquemas de asociación público-privadas, promover espacios, mecanismos de cooperación nacional e internacional, de intercambio de experiencias e ideas, y de fortalecimiento de las capacidades de las entidades, que faciliten el logro de las metas de los ODS”*.

También es importante mencionar que la implementación del marco normativo e institucional para generar un entorno favorable para las APP ha estado apoyada por los principales organismos de la Banca Multilateral. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), han desarrollado proyectos de asistencia técnica como el Programa de Apoyo a la Participación Privada y Concesión en Infraestructura (PPCI), cuyo objetivo fue reforzar la institucionalidad e incentivar la inversión privada en infraestructura. En las primeras dos fases (fase 1, de 1996 a 2001, y fase 2, de 2002 a 2007), se apoyó el desarrollo de marcos normativos y regulatorios de los sectores de energía, transporte, agua y saneamiento, así como realizar estudios técnicos y estructurar proyectos para la concesión de aeropuertos, efectuar estudios sobre navegación fluvial, ofrecer los primeros apoyos a las

concesiones y la regulación del transporte urbano masivo y la regulación de los sectores de infraestructura, hidrocarburos y minería. La fase tres (2008-2013) se enfocó en el fortalecimiento institucional del DNP (desarrollo de política y marcos regulatorios) (Cruz, 2016).

Por su parte, el Banco Mundial ha realizado a través de Public – Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), 17 actividades en el país por un valor de aproximado de 3 millones de dólares, entre las cuales se menciona la construcción de la Ruta del Sol, donde la Corporación Financiera Internacional prestó asesoría en la estructuración del modelo financiero y de evaluación del proyecto. Otro ejemplo es la asesoría general en la planeación del Metro de Bogotá. Por otra parte, la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) ha establecido, desde octubre de 2013, una alianza estratégica con la CFI para la transferencia de conocimiento en el tema de APP y para el apoyo en la identificación de proyectos atractivos para el sector privado (Cruz, 2016).

Como resultado del impulso de las APP en Colombia, los datos oficiales del Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP) del Departamento Nacional de Planeación muestran las siguientes estadísticas a nivel nacional:

- Hasta el cuarto trimestre de 2016, han sido incluidos 5442 proyectos de los cuales 219 fueron rechazados.
- Los principales sectores con proyectos APP son: Infraestructura vial, Transporte urbano, Educación y Aeropuertos. El 55,1% son del sector Transporte que incluye vías, aeropuertos, y transporte urbano; el 44,9% restante corresponde a proyectos de carácter social en sectores como Parqueaderos públicos, Agua y saneamiento, Renovación urbana, Edificaciones públicas, Educación y Control vial, entre otros.
- Por localización geográfica, Bogotá y Cundinamarca son los territorios con mayor número de proyectos APP. En total son 262 proyectos correspondientes a estos territorios

9 Agenda de Desarrollo Post-2015 de la Organización de las Naciones Unidas. Departamento Nacional de Planeación. Consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/05%20Objetivos%20de%20Desarrollo%20Sostenible%20para%20la%20web.pdf>

principalmente de sectores como Vías, Aeropuertos, Transporte urbano, Parquederos públicos, Parques públicos, Escenarios deportivos, Agua y saneamiento, salud, entre otros. Otros territorios como Cartagena, Santander, Antioquia, Cali y Medellín también han tenido participación importante en la iniciativa de proyectos APP.¹⁰

Es importante mencionar que de estos proyectos bajo el esquema APP, además de los proyectos para infraestructura vial, también se ha impulsado en el sector de la salud en Bogotá, capital del país. La actual administración ha planteado que construirá 40 Centros de Atención prioritarias (CAPS), y en el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2019 promete la modernización y construcción de infraestructura hospitalaria a través del esquema APP reponer la infraestructura de hospitales ya en funcionamiento, y para crear nuevos puntos de atención. Para lo anterior, la Secretaría de Salud suscribió el pasado 27 de diciembre un convenio con la Financiera Nacional de Desarrollo (FND), a través del contrato interadministrativo 1796 de 2016 con el objetivo de realizar la estructuración técnica, legal y financiera para la adjudicación de los proyectos de APP para la construcción de infraestructura hospitalaria (Corcho, 2017).

Problemáticas e impactos de proyectos APP en el país

Hasta aquí se ha descrito el marco legal e institucional para las APP en Colombia. Según el Infrascopio 2017, una herramienta de evaluación de los marcos legales e institucionales promovido por el BID, Colombia es líder, junto con Chile, en la implementación del marco legislativo para las APP¹¹. El mismo informe señala que algunos de los principales retos del país en materia APP

es lograr los cierres financieros de los proyectos, lograr desarrollar una mayor articulación interinstitucional, fortalecer las instituciones a nivel subnacional y mejorar la transparencia en el ciclo de los proyectos. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, existen problemáticas de mayor gravedad que ponen en duda la efectividad del esquema para la ejecución de las obras.

Contrato de navegabilidad del Río Magdalena

El desarrollo de esquemas APP ha presentado conflictos en diversos frentes. Por ejemplo, uno de los casos más importantes ha sido el Contrato para la navegabilidad del Río Magdalena, la primera APP del país. El 13 de septiembre de 2014 se firmó el contrato de Asociación Público Privada 01 de 2014 entre Cormagdalena y la Sociedad de Objeto Único Navelana S.A.S. El contrato tenía como objetivo la recuperación de la Navegabilidad del Río Magdalena en un tramo de 908 kilómetros entre los Municipios de Puerto Salgar y Bocas de Ceniza (Barranquilla). Para tal fin Navelana S.A.S debía realizar obras civiles para la navegabilidad del canal. El contrato tenía un costo aproximado de \$2.5 billones de pesos.

El proyecto presentó las siguientes problemáticas. En primer lugar, no ha sido consultado con las comunidades aledañas al río y no tienen estudios suficientes sobre el impacto ambiental y social. Hasta el momento, ha habido afectaciones a los ecosistemas, al paisaje y ha afectado la actividad económica de la pesca. La falta de estudios de impacto ambientales se debe a que mediante el decreto 769 de 2014 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se eliminó el requisito de Licencia ambiental para los dragados necesarios para el Río, medida que favoreció a los privados que realizan proyectos de infraestructura.

10 NFORME TRIMESTRAL DEL REGISTRO ÚNICO DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (RUAPP)Boletín Núm. 12 Cuarto trimestre de 2016

11 The Economist Intelligence Unit (2017) Infrascopio 2017: Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. BID-FOMIN. Consultado en: https://drive.google.com/a/ambientesy sociedad.org.co/file/d/0B9ZrLk2jshXUINoQ21iLXAwWTQ/view?usp=drive_web

Por último, el proyecto no logró realizar el cierre financiero debido al escándalo de corrupción de Odebrecht, quien cuenta con el 87% de la sociedad. Este proyecto, como lo señala la Fiscalía General de la Nación podría ser uno de los casos en los que la multinacional brasileña incurrió en corrupción.

Impactos negativos de APPs Viales

También se han detectado problemáticas en las APP viales. Es el caso de la Perimetral de Oriente de Cundinamarca, cuya construcción está a cargo de Perimetral de Oriente de Bogotá SAS, una alianza realizada por la compañía israelí Shikun & Binui y el grupo empresarial Grodco, y que contó con la participación del BID como financiador por la suma de 158,10 millones de dólares. El proyecto enfrenta a los constructores con la población por las afectaciones a zonas de reserva natural como el páramo de Chingaza. Otro ejemplo, es la construcción del Tercer carril de la vía Bogotá- Girardot, caso en el que recientemente se citó a interrogatorio a los presidentes de Conalvías y Concreto por colusión, es decir, ponerse de acuerdo con contratistas para participar y ganar una licitación.

En el caso de Bogotá, a principios del año 2017, el Distrito anunció la factibilidad de 10 propuestas de APP para la movilidad entre las que se encuentra la construcción de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO)¹². El proyecto ha sido criticado por las afectaciones que generaría a los Humedales de Capellanía, Tibabuyes y La Conejera, entre los que se encuentra la pérdida de hábitat para la fauna en dichos ecosistemas, pérdida de espacios reguladores del ciclo hídrico, pérdida de conectividad ecológica con otros ecosistemas como bosques, entre otros¹³.

Privatización sector de la salud

Existe una gran preocupación dado que el impulso de este esquema afianzaría el modelo de privatizaciones en el sector. Como lo muestran los datos del Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS) del Ministerio de Salud y Protección Social, el 90% de los prestadores de servicios de salud en Bogotá para el año 2012 eran privados y el 10% públicos (Corcho, 2017). A esta preocupación se suman las problemáticas que vive el sistema, relacionadas con la poca eficiencia y calidad en la provisión del servicio, déficit presupuestal y poca capacidad de cobertura.

Comentarios finales

Las principales problemáticas de los proyectos APP están relacionadas con: (i) fortalecimiento del poder económico de las empresas por encima de los beneficios sociales que pudieran tener los proyectos; (ii) captura corporativa del estado y corrupción, (iii) el detrimento de las finanzas públicas y por lo tanto un impacto negativo sobre las comunidades (o usuarios de las APP). La falta de transparencia, tal y como lo reconoce el BID, también es una problemática que dificulta la negociación y ejecución de los contratos APP.

En síntesis, es necesario hacer una evaluación más amplia sobre los verdaderos beneficios de este esquema. Se prevé que la modalidad sea usada en otros sectores como el de la minería y en la construcción infraestructura social (colegios, hospitales, etc.) por lo que preocupa que la privatización de los sectores incremente los conflictos ya mencionados.

¹² Véase: <http://www.eltiempo.com/bogota/proyectos-de-app-para-la-ciudad-estan-en-factibilidad-35612>

¹³ Véase *Impactos de la Avenida ALO*. En: <http://humedalesbogota.com/2012/03/13/impactos-de-la-avenida-alo/>

Por lo anterior sugerimos:

1. Se hace necesario incluir con carácter prioritario evaluaciones de impacto social y ambiental ligadas a la decisión sobre la viabilidad de los proyectos. Además de realizar consultas adecuadas a las comunidades.
2. Evaluar el costo real de las APP, con un sistema de rendición de cuentas, transparencia en la información e indicadores claros para evaluar los impactos de las APP en todos los terrenos (financieros, sociales y ambientales).
3. Por último, una evaluación integral de los impactos directos de las APP sobre la disminución de la pobreza y los beneficios sociales que las comunidades para determinar los reales beneficios de ejecutar proyectos bajo esta modalidad.

De igual forma, es necesario que la misma Banca Multilateral analice el real impacto de la implementación de las APP en la región Latinoamericana. Es decir, que se evalúe cuál ha sido el efecto de este esquema de participación privada en temas como: (i) la Deuda Pública, tanto la deuda visible como aquella que se encuentra fuera de balance; (ii) El ambiente, incluyendo los impactos accidentales e ilegales como aquellos efectuados bajo un marco normativo débil de protección ambiental; (iii) Derechos Humanos; (iv) erradicación de la pobreza; (v) satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades; (vi) monopolización del sector infraestructura; (vii) finanzas públicas y capacidad de endeudamiento de los países y (viii) corrupción. Es muy probable que luego de un análisis profundo de estos tópicos, no se pueda insistir en la aplicación de esquemas APP como vía para alcanzar los objetivos de los Bancos.

La falta de atención a estos temas por parte de las IFIs ha tenido efectos negativos en los países incluyendo aquellos que se han evaluado como economías con un buen nivel de implementación de las APPS.

Bibliografía

- BM; BAD y BID. (2014). *Asociaciones Público Privadas. Guia de Referencia 2.0*. Washington D.C.: The World Bank Group.
- Caliari, A. (2014). Inversión institucional en infraestructura. Las fuerzas que ponen en riesgo la deuda pública y los presupuestos. En N. Alexander, C. Bedoya, & O. Suarez, *Infraestructura: ¿para la gente o para el lucro? El decisivo papel de una gobernanza democrática y responsable* (págs. 19-28). Lima: Heinrich Böll Foundation North America; Latindadd.
- Calle, I. (2013). Promoción a la inversión y gestión ambiental: Análisis del Decreto Supremo N° 060-2013-PCM. SERIE DE POLÍTICA Y DERECHO AMBIENTAL, 27, 01-16.
- Corcho, C. (2017) La salud en Bogotá. Corporación Latinoamericana Sur. Consultado en: <https://www.sur.org.co/la-salud-en-bogota/>
- Cruz, D. (2016). Las Asociaciones Público Privadas desde la Banca Multilateral. Implementación en América Latina. Asociación Ambiente y Sociedad. Puede consultarse en: <http://www.ambienteysociedad.org.co/es/asociaciones-publico-privadas-desde-la-banca-multilateral-implementacion-en-america-latina/>
- Campos, C., & Coelho, A. (2015). Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil. . Revista de Administracion Pública , 49(2).
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: OXFAM. Obtenido de https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/capturadurand%20VF.pdf
- Economist Intelligence Unit. (2014). *Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean: The 2014 Infrascop*. New York: EIU; BID; FOMIN.

Estrada, V., & Cruz, D. (2017) Questions about the role of International Financial Institutions in the implementation of Public-Private Partnerships (PPPs). Asociación Ambiente y Sociedad. Colaborador: Grupo Regional sobre Financiamiento e Infraestructura (GREFI)

Eurodadd. (27 de 02 de 2017). Eurodadd. Obtenido de Concerning: Public consultation on Recommended Public-Private Partnership:
<http://eurodad.org/files/pdf/1546710-trade-unions-and-campaigners-around-the-world-accuse-the-world-bank-of-encouraging-dangerous-hidden-debts-boycott-consultation-on-public-private-partnerships-ppps-.pdf>

Hall, D. (2015). ¿Por qué las asociaciones público-privadas (APP) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública. Londres: Public Services International.

Mainhardt, H. (2016). *Financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo del Banco Mundial y cambio climático: ¿El Banco está otorgando los incentivos correctos para el desarrollo bajo en carbono en el Perú?*. Lima: DAR; BIC.

PPPIRC. (13 de 07 de 2016). *PUBLIC-PRIVATE-PARTNERSHIP IN INFRASTRUCTURE RESOURCE CENTER*. Obtenido de Legal Framework/ Enabling Environment Assessment for PPPs:
<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/framework-assessment>

Romero, M. J. (2015). *What Lies Beneath? A Critical Assessment of PPPs and their Impact on Sustainable Development*. Bruselas: Eurodadd.

Sandoval, I. (2016). Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas. (UNAM, Ed.) *Revista Gestión y Política Pública*, 25(2).

Vergara, P., Araya, J. P., Donoso, S., & Fuster, X. (2016). Reflexiones críticas sobre las Alianzas Público Privadas (APP) como instrumentos de respuesta frente a catástrofes socio-naturales. *Universitas Humanística*, 82, 219-247. Obtenido de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/13105/13263>